LE PRIME IDEE SULLE CORREZIONI DELLA PROPORZIONALE NEI DIBATTITI DEL PERIODO COSTITUENTE *

di Ernesto Bettinelli

Estratto da:
Quaderni dell'Osservatorio Elettorale, n. 11, Luglio 1983

* Il presente saggio riproduce con qualche modifica formale e con l'integrazione delle note la relazione svolta nell'incontro di studio promosso dalla S.I.S.E. a Firenze il 10 giugno 1983 sul tema *A trent'anni dalla legge elettorale maggioritaria del 1953*. I temi affrontati in questo contributo si ritrovano anche nel mio libro *All'origine della democrazia dei partiti*, Edizioni di Comunità, Milano 1982.

1. *Dibattito culturale e scelte politiche*

Quando nel maggio del 1947 il ministro dell'interno Scelba presentò all'Assemblea costituente il *primo* disegno di legge elettorale per la prossima Camera dei deputati, volto a correggere, sia pure timidamente, gli « eccessi » proporzionalistici della disciplina adottata per la formazione della Costituente [1], tra coloro che protestarono vivacemente contro tale progetto, in quanto la sua approvazione avrebbe comportato una penalizzazione delle forze minori, vi furono anche i liberali [2].

In un articolo su *Risorgimento liberale* — 6 luglio 1947 —, F. Libonati reclamava la conferma della l. 10 marzo 1946 n. 74: « quella che più risponde alle esigenze del « partito », in quanto rende possibile ai piccoli partiti una campagna unitaria in tutto il Paese » [3].

E questo nonostante che i liberali fossero stati in precedenza (e fossero ancora) tra i più strenui oppositori di tale metodo elettorale, essendo in gran parte fautori del sistema maggioritario a collegio uninominale [4].

Ricordo preliminarmente questo piccolo episodio di incoerenza soltanto per mettere subito in risalto come le esigenze della politica « con-

(1) Doc. n. 20, 10 maggio 1947. Sulle linee di questo testo mi soffermerò *infra*.

(2) I più intransigenti oppositori al disegno di legge-Scelba furono comunque i repubblicani. Si veda in proposito un polemico editoriale comparso su *La Voce repubblicana* dell'8 giugno 1947 « Il progetto di legge da ritirare ». Nello stesso senso anche esponenti del PSLI come L. TARGETTI, « Progetto elettorale 'ad usum balenae' », in *Critica sociale*, n. 19, 1 ottobre 1947, p. 362.

(3) Inoltre si riconosceva che la legge elettorale adottata per la Costituente *sollecitava* « tutti i partiti, grandi e piccoli, a scendere in campo da soli, permettendo a ciascuno di essi di mantenere la propria autonomia e indipendenza e di combattere la battaglia politica in nome di un'idea e di un determinato programma, con la sicurezza di avere una rappresentanza, anche se scarsa, all'Assemblea con i posti conquistati con la lista nazionale » (« Come si faranno le elezioni », loc. cit.).

(4) Ufficialmente il PLI si era in verità dichiarato favorevole alla proporzionale « limitatamente » alla formazione dell'Assemblea costituente (cfr. G. ASTUTI, « Come sarà eletta la Costituente », in *La città libera*, 11 ottobre 1945, p. 10). Ma una simile opzione trovò assai scarsa corrispondenza nell'atteggiamento assunto da quasi tutti i rappresentanti liberali alla Consulta, durante la discussione della sopramenzionata legge elettorale (gennaio-febbraio 1946).

creta », gli interessi immediati di partito, la legittima volontà di non perdere scommesse da cui può dipendere la stessa esistenza delle singole formazioni, siano inevitabilmente destinati a prevalere sulle ragioni astratte delle più compiute elaborazioni dottrinarie, o comunque culturali, che ambiscono a uscire dal contingente per abbracciare più vasti orizzonti storici.

Proprio se teniamo presente questa elementare, banale verità, possiamo comprendere perché l'adozione della proporzionale, tendenzialmente pura, abbia rappresentato nel periodo costituente una scelta obbligata, inevitabile, determinata dal concorso di vari fattori: l'unitaria esperienza ciellenistica e resistenziale, fondata sul principio della pariteticità e anche dell'unanimismo (o, forse, meglio, del *dissenso concordato* tra i vari partiti); il formarsi e il radicarsi dei partiti di massa e la trasformazione in partiti di massa dei vecchi partiti d'opinione; la necessità, infine, di misurare il più fedelmente possibile il grado di consenso che ciascuna forza aveva nel Paese dopo la « parentesi » fascista; e, successivamente, una volta avviati i meccanismi democratico-elettorali, il proposito di ciascun attore politico di approfittare del sistema più favorevole per consolidare o per sovvertire i risultati in precedenza ottenuti.

Eppure il dibattito sui sistemi elettorali, su cui fondare la nuova democrazia, dal 1944 al 1948, non fu sul piano del confronto culturale affatto scontato, nel senso che alle differenti soluzioni prospettate era riconosciuta, per così dire, una pari dignità concettuale, per lo meno fin tanto che fu possibile considerare la scelta dell'uno piuttosto che dell'altro metodo come una scelta tecnica, quasi neutra, funzionale in primo luogo alla costruzione di un ordinamento democratico *durevole*, cioè organizzato in modo da preservarsi dai pericoli di nuovi cedimenti autoritari o totalitari. Intendo dire che i partiti, quando si affacciarono o riaffacciarono sulla scena politica, all'indomani della caduta del fascismo, non avevano ancora nei loro bagagli ideologici e programmatici chiare e definitive opzioni relativamente al sistema elettorale verso cui indirizzarsi, con l'eccezionale dei repubblicani e dei cattolici-ex popolari decisamente e inflessibilmente proporzionalisti.

In questo periodo, che si protrasse fino al 2 giugno 1946, fu pertanto possibile nei partiti e tra i partiti una discussione aperta, che confidava sulla forza del ragionamento anche perché non poteva ancora valere la forza dei numeri. Dunque, in questa fase di « incertezza » nel confronto, gli studiosi ebbero il sopravvento sui politici, alieni dall'occuparsi di siffatti argomenti considerati essenzialmente tecnici. In questo clima si spiega anche la passione abbastanza diffusa per l'ingegneria elettorale che coinvolse la stessa opinione pubblica ([5]).

([5]) Si veda in proposito la ricca documentazione e i riferimenti contenuti nei

Si pervenne alla fine alla soluzione proporzionalistica per l'elezione della Costituente, ma è comunque significativo che una tale scelta venisse, almeno ufficialmente, proclamata come non definitiva, non assoluta, in quanto dettata dalla « specificità » dell'assemblea che si andava a costituire, la quale *per sua natura* (in considerazione, cioè, dei compiti *straordinari* che era chiamata ad assolvere) richiedeva di essere formata in maniera che gli eletti rappresentassero « in modo equo e proporzionale tutte le correnti politiche e sociali del ... popolo » (6).

Già Nenni — Ministro per la Costituente — aprendo i lavori della commissione ministeriale (insediata il 1 settembre 1945), incaricata della elaborazione della legge elettorale politica, aveva espresso la medesima opinione: « Si può discutere se la proporzionale sia un buon sistema *in tempi normali*, ma mi pare che il principio sia indiscutibile quando si tratta della Costituente » (7).

2. *Avversari e critici della proporzionale*

Il riferimento problematico al sistema elettorale da prediligere per i « tempi normali » non era una concessione retorica, ma teneva conto dal serrato dibattito in corso tra i proporzionalisti e gli uninominalisti « classici ». Un dibattito che era iniziato nel 1944, addirittura oltre i confini d'Italia, tra i fuorusciti italiani in Svizzera.

Antesignani della polemica furono da una parte Einaudi, che con lo pseudonimo di « Junius », in una serie di articoli su « *L'Italia e il secondo Risorgimento* » (tra il giugno e il novembre del 1944) denunciava i guai passati e futuri della proporzionale e i pregi del sistema maggioritario a collegio uninominale (il più idoneo — insisteva — a permettere l'alternanza delle maggioranze al potere) (8). Dall'altra il cattolico expopolare Clerici che replicava all'esponente liberale sul foglio *Libertà*, mettendo in luce la necessità storica della proporzionale, considerata quasi come « un valore in sé », del tutto connaturale alla nuova democrazia dei partiti che di lì a poco sarebbe sorta (9).

vari fascicoli del *Bollettino di informazione e di documentazione* del Ministero per la Costituente (novembre 1945-luglio 1946).

(6) In questi termini la relazione di maggioranza della commissione speciale della Consulta, redatta dal democristiano G. MICHELI (in *Le leggi*, 1946, p. 89).

(7) *Atti della Commissione ministeriale per l'elaborazione della legge elettorale per la Costituente*, Roma, s.d., p. 29.

(8) « Proporzionale e collegio uninominale », loc. cit., n. 8, 17 giugno 1944, e « Contro la proporzionale », loc. cit., n. 28, 4 novembre 1944.

(9) « Ebbene parliamo anche noi della proporzionale », loc. cit., n. 11, 9 novembre 1944.

Il punto discriminante di questa controversia era certo il ruolo (e le funzioni) che i partiti avrebbero dovuto assumere nel futuro stato. Ma, forse più che le valutazioni e le previsioni sull'avvenire, giocavano in questa polemica soprattutto i giudizi sul passato, sulla « tragica » esperienza del 1919 e sui suoi sviluppi. E questo rimase sempre l'argomento forte degli antiproporzionalisti: un argomento che era stato inaugurato da un osservatore straniero, F. Hermens, nel 1941, in un saggio che fu dai più conosciuto soltanto alla fine degli anni 40, a vicenda conclusa ([10]), e comparso su *The Review of Politics* con il provocatorio titolo *Democracy or Anarchy? A study of proportional representation.*

Hermens, considerando il caso italiano negli eventi successivi al 1919, è perentorio nell'affermare che il regime fascista non sarebbe sorto senza l'introduzione della rappresentanza proporzionale. Sostiene che il « pluralismo politico » da essa prodotto determinò anche una polarizzazione nelle parti politiche, causa evidente della « paralisi parlamentare » venutasi immediatamente a creare. Il sistema di lista, poi, provocando un accentramento delle organizzazioni partitiche (con conseguente potere delle loro direzioni sui gruppi parlamentari, tenuti a una ferrea disciplina) rese impossibile la formazione di maggioranze parlamentari. Da qui la politica giolittiana di alleanza con i fascisti e la convinzione che Mussolini, se fosse rimasto in vigore il sistema maggioritario, non sarebbe entrato nella Camera; così come, in presenza di questo metodo, mai Facta sarebbe diventato Presidente del Consiglio.

Questo giudizio storico comune — come ho già accennato — a tutti gli antiproporzionalisti ebbe una larghissima presa nelle discussioni sulle nuove leggi elettorali e fece breccia anche in ambienti democratici e socialisti, peraltro assai distanti dalle concezioni istituzionali dei liberali o dei moderati in genere. In altri termini, era estesa la consapevolezza che la stabilità e l'omogeneità delle maggioranze e, quindi, dei governi è una delle condizioni indispensabili per la conservazione di un regime democratico.

È proprio in questo contesto che si afferma l'esigenza in questi settori politici e culturali di cercare una soluzione, una « terza via », tra proporzionale e collegio uninormale-maggioritario, tale che potesse salvaguardare i pregi dei due sistemi ed eliminarne i difetti.

Tra le prime prese di posizione in proposito vi è una nota, non firmata, dell'*Avanti* (edizione milanese) del 21 agosto 1945 che così si esprime: « Con l'approssimarsi della Costituente sono cominciate le polemiche sul sistema da adottarsi per le elezioni. Finora il maggiormente

([10]) Si veda il commento-recensione di G. D. Ferri, « Le conseguenze anarchiche della rappresentanza proporzionale », in *Annuario di diritto comparato e di studi legislativi*, 1950, p. 319.

discusso riguarda la proporzionale. C'è chi si schiera pro e chi si schiera contro; chi vorrebbe il ritorno al collegio uninominale e chi invece vede nella proporzionale pura l'unico mezzo per garantire un responso democratico.

Il problema per i seguaci delle due opposte tendenze si va trasformando in un dilemma. O l'uno o l'altro. E siccome ci sono argomenti per ambedue le tesi, la soluzione sembra difficile. La verità come al solito sta nel mezzo. Il collegio uninominale ci riporterebbe senza dubbio alle vecchie clientele, che sono il contrario della democrazia. Ma è anche vero che le elezioni si fanno per formare il governo. Un sistema elettorale che non garantisca questo risultato getterebbe anch'esso il discredito sulla prassi democratica. Da questo punto di vista hanno ragione quelli che ricordano come la proporzionale da noi portò all'impossibilità di creare dei governi che governassero. La pluralità dei partiti, il loro frazionarsi in gruppetti molteplici causò dopo le elezioni del '19 e del '21 l'instabilità governativa. Il sistema clientelistico si riproduce sul piano della proporzionale pura. Il problema non si risolverà che concedendo un premio di maggioranza. Avremo così la possibilità di formare un governo e nello stesso tempo garantiremo con la proporzionale una rappresentanza democratica alle minoranze. *Proporzionale, quindi, ma non pura, cioè meccanica e, in definitiva, controproducente*. Tanto per le elezioni politiche, quanto e soprattutto per quelle amministrative » (« *Proporzionale* »).

Un tale orientamento in campo socialista non era inedito; era già stato palesato qualche mese prima da M. S. Giannini in un articolo su *Socialismo* (n. 3, maggio 1945), « A proposito delle elezioni amministrative: relatività della proporzionale ». L'intervento, pur apparentemente circoscritto al tema dell'orientamento elettorale locale, muove da considerazioni assai più generali. Anche Giannini non si sottrae al giudizio storico sull'esperienza del 1919. La definisce come un vero e proprio « cadavere nell'armadio » che non si può far finta di ignorare. È esplicito e concorda nella sostanza, al di là dei toni differenti, con il pensiero appena rievocato di Hermens: « Le lotte che si svolsero in Italia, dopo il '18, per la proporzionale sono due classici esempi di siffatti agganciamenti tecnici che sboccano poi in grossi fiaschi politici. In Italia e Francia si ebbero due parlamenti assai vicini ai circhi di Bisanzio. In Francia si fece in tempo a cambiare la legge e a tornare, nel 1924, a un sistema di rappresentanza delle minoranze non proporzionale; in Italia sopravvenne il fascismo » ([11]).

L'esponente socialista riprova l'impostazione densa di astrattismo e di ideologia che rischiava di pregiudicare il dibattito in corso e che comunque aveva caratterizzato le diatribe sui metodi elettorali nel secondo decennio del secolo.

([11]) Loc. cit., p. 14.

È opportuno ricordare in proposito che nel 1912 era stata costituita a Milano l'« Associazione proporzionalista » e che tra i suoi promotori più illustri vi fu anche Filippo Turati. La tesi che all'epoca si avvalorava era quella di un rapporto diretto tra proporzionale e allargamento della democrazia, tra giustizia aritmetica nella rappresentanza delle varie correnti e funzione della rappresentanza stessa. Il discorso allora poteva certo avere un suo fondamento storico, se è vero che la proporzionale, quanto meno, accelerò il processo di formazione dei partiti di massa — il socialista e il popolare — e, quindi, l'entrata nella vita politica dello stato di ceti prima assenti, in quanto non organizzati secondo forme politicamente incisive.

Giannini ravvisa però la necessità di mutare prospettiva, di cambiare il parametro di riferimento: il sistema elettorale non più (o non soltanto) in funzione della rappresentanza dei partiti, ma piuttosto in funzione della efficienza della rappresentanza: « Il problema elettorale non sta nel cercare un sistema più o meno analitico delle forze politiche in contesa, ma un sistema che concili una *efficienza delle maggioranze* con una rappresentanza delle minoranze: nel che sta l'effettiva democrazia » ([12]).

3. *Sistema elettorale e stabilità dei governi*

Condividono un simile approccio e le conseguenti conclusioni altre personalità vicine all'area socialista e democratica, come, ad esempio, G. Salvemini, in passato fervente proporzionalista integrale.

Nel novembre 1945 esce su *Il Ponte* un suo scritto, inviato da New York, dove egli in quel periodo risiedeva. Anche Salvemini invita a rimeditare le vicende italiane del 1919 e del 1921 e ammonisce come le « necessità logiche di giustizia astratta » debbano cedere di fronte alle « necessità pratiche della vita politica concreta » ([13]).

Il suo ragionamento, che risente sicuramente del clima pragmatico americano in cui era immerso, tende soprattutto a sottolineare « uno svantaggio addirittura funesto » della rappresentanza proporzionale e cioè l'impossibilità della formazione di una maggioranza parlamentare omogenea nei paesi dove esiste una situazione pluripartitica.

Salvemini propone quindi di correggere il sistema proporzionalistico appunto attraverso il c.d. « premio di maggioranza », da distribuire in sede circoscrizionale al partito, o coalizione di partiti, che ottenga il più alto numero di suffragi; mentre alle liste minoritarie dovrebbero essere assegnati, ripartiti proporzionalmente, i seggi residui. Questa sua ultima idea, però, non trova riscontro nel momento in cui auspica la costituzione

([12]) *Ibidem.*
([13]) « Come eleggere la Costituente », loc. cit., n. 8, novembre 1945, p. 676.

di circoscrizioni plurinominali non troppo vaste, anzi piuttosto ridotte, chiamate ad eleggere non più di cinque deputati: tre da conferirsi alla lista che si aggiudica il premio di maggioranza e due da assegnarsi alle minoranze più consistenti. Al di là di queste contraddizioni, quel che comunque emerge anche in Salvemini è l'esigenza di instaurare una democrazia efficiente.

Rimanendo sempre in area socialista non si possono poi dimenticare le preoccupazioni e le riflessioni di A. Olivetti sull'instabilità, nel primo dopoguerra, dei regimi parlamentari dell'Europa continentale, i quali, a suo avviso, rappresenterebbero più propriamente « delle deformazioni più o meno palesi del regime parlamentare classico ».

Nel suo famoso libro, *L'ordine politico della comunità* (pubblicato nel 1945) troviamo anche un'interesante « Annotazione sul regime parlamentare » che è una puntuale prognosi e una fotografia molto nitida degli sviluppi che la forma di governo ha assunto in Italia anche nella attuale congiuntura.

Questi i « difetti » che Olivetti individuava nei sistemi parlamentari continentali:

« a) Non è il Primo Ministro che sceglie i propri collaboratori, ma bensì i gruppi parlamentari che si dividono tra di loro i seggi ministeriali (...)

b) I governi non solo non sono omogenei, ma la loro eterogeneità varia ad ogni crisi ministeriale. Poiché ciascun partito o gruppo parlamentare ha diritto a un numero di seggi nel governo proporzionale al numero dei suoi membri, è sufficiente un cambiamento di orientamento politico in una sola frazione del Parlamento, per provocare un'alterazione considerevole di tutta la compagine ministeriale;

c) L'ordinamento razionale dell'amministrazione dello Stato è addirittura compromesso: si creano o si sopprimono ministeri o sottosegretariati non in relazione alle effettive necessità del Paese, ma per soddisfare le esigenze dei gruppi parlamentari. Per risolvere i problemi del Paese, sarebbe principio indispensabile e fondamento di buon governo concepire e preparare un vasto e organico programma e, in secondo luogo, avere a disposizione il tempo sufficiente per tradurlo in legge e provvedere alla sua applicazione. L'instabilità dei governi e la loro disorganicità impediscono inevitabilmente una tale possibilità creativa;

d) Il presupposto di cui alla lettera precedente è ancor più compromesso dal carattere provvisorio delle coalizioni di partito nelle quali si insinuano, per un inevitabile spirito di manovra, delle riserve esplicite e non esplicite, delle restrizioni dichiarate e non dichiarate. Si deve ammettere che nei paesi di maggiore tradizione politica questo inconveniente ha minor rilievo, ma è certo che il carattere eterogeneo delle coalizioni si

traduce nella loro impotenza a concepire e realizzare un programma costruttivo a lungo respiro;

e) L'introduzione della rappresentanza proporzionale ha reso ancora più difficile il funzionamento sul Continente del regime parlamentare. La soluzione, come vedremo, non consiste in un semplicistico ritorno al collegio uninominale, ma nell'utilizzazione armonica della rappresentanza proporzionale e di sistemi che garantiscano la formazione di una maggioranza » ([14]).

Con quest'ultima indicazione l'Autore rinvia alla sua elaborazione di una rappresentanza formata in secondo grado, per gruppi funzionali, da parte di piccole assemblee regionali, su cui non è necessario qui dilungarsi. Basti constatare ancora una volta come in settori culturalmente assai qualificati del Partito socialista fossero diffuse analisi comuni e dunque ravvisate coerentemente le stesse esigenze di politica istituzionale, quale quella di un superamento della proporzionale pura e della sottostante dottrina della « giustizia politica » nella rappresentanza; anche se poi le soluzioni tecniche verso cui ci si indirizzava erano differenti. Per Giannini, infatti, potevano essere sufficienti correttivi, quale il premio di maggioranza, che rimanevano pur sempre entro schemi che non rompevano con le esperienze storico-costituzionali già conosciute. Per Olivetti il discorso era più radicale: si trattava di fondare un nuovo sistema politico, prima ancora che un nuovo sistema costituzionale, di dare la precedneza a nuovi valori (la competenza, la professionalità, la personalità umana in quanto tale...), rispetto ai valori strettamenti partitici propri dell'epoca sua e rimasti in auge fino ai giorni nostri ([15]).

In questa rassegna di opinioni, attente al problema dell'omogeneità e stabilità dei governi parlamentari, si devono collocare anche gli azionisti, soprattutto quanti si raccoglievano attorno alla rivista « Lo Stato moderno », come M. Boneschi autore del saggio « *Dalla liberazione alla libertà* »,

([14]) Traggo la lunga citazione dall'edizione del 1946 (II), Edizioni di Comunità, Roma, p. 213.

([15]) Sia Giannini che Olivetti furono successivamente designati dal XXIV Congresso del PSIUP (Firenze, aprile 1946) a far parte di una « Commissione costituzionale » che avrebbe dovuto provvedere all'elaborazione del programma istituzionale del partito.

Per completezza di esposizione si deve ricordare che di questa commissione fu membro anche G. Casalini, autore nell'agosto-settembre del 1945 di un volume ora non più ricordato: *La Costituente italiana*, Viglongo, Torino 1946, nel quale manifestava sui temi oggetto della presente indagine una sensibilità assai prossima a quella dei più noti studiosi appena citati e si apriva, sia pure prudentemente, all'opzione di un metodo elettorale che attenuasse il principio proporzionalistico (« adottandolo cioè — egli puntualizza — solo per le minoranze »), pur riconoscendo che con ciò sarebbe venuto meno il « criterio della equa rappresentanza dei partiti ». In compenso, però, esso avrebbe permesso al governo « una base solida e duratura » (p. 201-202).

Guanda, Parma 1946), che, pur non dichiarando esplicitamente la loro opzione per uno specifico sistema elettorale, diffidavano delle conseguenze della proporzionale pura senza correttivi, fino a rievocare l'esperienza « suicida » della repubblica di Weimar ([16]).

4. *La via obbligatoria della proporzionale*

Quale influenza ebbero queste idee nelle sedi istituzionali incaricate di elaborare il nuovo ordinamento elettorale ([17])? La risposta è alquanto semplice: quasi nessuna.

Anche nel momento di provvedere alla definizione della legge elettorale amministrativa, la « terza via » dei correttivi alla proporzionale pura non ebbe alcun successo, anzi neppure una grande udienza.

Eppure il terreno pareva, in questo caso, assai più favorevole; c'erano infatti non dimenticati tentativi precedenti. La Camera dei deputati il 1 dicembre 1920 aveva approvato un progetto di riforma che contemplava proprio l'accoglimento dell'espediente del premio di maggioranza per l'elezione dei consigli comunali: alla lista che avesse conseguito il maggior numero di voti nei confronti delle altre liste — purché tali voti rappresentassero i 2/5 dei suffragi validamente espressi — avrebbero dovuto essere assegnati i 3/5 dei seggi. L'iniziativa in questa direzione era stata assunta dai socialisti Matteotti e Turati ([18]), preoccupati per la propensione di Nitti a estendere indiscriminatamente il principio proporzionalistico ([19]), cosicché sarebbe mancato nel governo locale quell'indispensabile « nucleo omogeneo sufficientemente forte » in amministrazioni caratterizzate da « elementi troppo svariati e in contrasto troppo violento per collaborare utilmente » ([20]).

([16]) « Il sistema proporzionale e la conseguente divisione in gruppi del Parlamento, furono applicati in modo esasperante, meccanico, assoluto così da dar vita ad un parlamento senza vivacità e senza anima.

Così un principio che avrebbe dovuto incarnare l'idea democratica contribuì a rovinarlo e, viceversa, le norme che rafforzavano il potere esecutivo in caso di emergenza, servirono per fondare quei governi autoritari che spianarono la via ad Hitler » (loc. cit., p. 106).

([17]) A parte — come si è già ricordato — il caso specifico della Costituente, per la quale l'adozione della proporzionale era considerata pressoché unanimemente « nella natura delle cose ».

([18]) *Disposizioni per l'elettorato amministrativo*, proposta alla Camera dei deputati, doc. n. 517 (cfr. *Atti Camera etc.*, 11 marzo 1920: data della presa in considerazione).

([19]) Con il disegno di legge *Modificazioni delle norme concernenti le elezioni amministrative* (doc. n. 292, 20 marzo 1920).

([20]) Così in *La proporzionale nelle amministrative*, documento dell'Istituto toscano di studi municipali, giugno 1920 (pubblicato in allegato a U. Giusti, *Dai plebisciti alla Costituente*, Faro, Roma 1945, p. 179).

Questa soluzione non fu tuttavia più presa in considerazione. Già nello schema di provvedimeno disposto dal Consiglio dei ministri nell'ottobre del 1945 ([21]), si preferì distinguere tra comuni (quelli inferiori ai 30 mila abitanti) in cui si sarebbe continuato ad applicare il vecchio sistema del voto limitato e comuni (con popolazione superiore a tale cifra) per i quali era prevista la proporzionale (con l'applicazione del metodo d'Hondt).

Durante la discussione in Consulta per il necessario parere a tale progetto, si confrontarono soprattutto gli assertori del ritorno integrale a un sistema maggioritario puro (le destre) e i proporzionalisti ad oltranza (democristiani e comunisti). I socialisti — forse solo per un debito di coerenza — fecero presente con Schiavi la loro aspirazione per una proporzionale corretta dal premio di maggioranza, ma non insistettero più di tanto e, con Malagugini, dichiararono alla fine — e senza alcuna esplicita motivazione — di astenersi sull'ordine del giorno che avrebbe sancito l'accoglimento del sistema misto proposto dal governo ([22]).

Peraltro, la soluzione della proporzionale non corretta, recepita per i comuni con oltre 30 mila abitanti o capoluogo di provincia, non mancò, alla verifica del voto, di suscitare aspre polemiche, quando, puntualmente, si crearono quelle situazioni di instabilità, di impossibilità di costituire amministrazioni omogenee, come taluni avevano pronosticato con ragionamenti certo non privi di fondamento ([23]).

La rappresentanza proporzionale era, però, come si è sottolineato a più riprese, ormai più che una scelta, una via obbligata, su cui si stava edificando il nuovo sistema politico dei partiti di massa: di partiti che, dopo la fase precostituente (in cui valeva per forza di cose una convenzione consociativa), si andavano progressivamente differenziando l'uno dall'altro, fino a diventare, a partire dalla primavera del 1947, forze antagoniste. E in un simile contesto, evidentemente, il discorso sul « migliore sistema elettorale » per garantire l'efficienza delle nuove istituzioni non poteva più avere molto spazio. I risultati del 2 giugno non potevano essere

([21]) Anche se in precedenza l'Ufficio studi del ministero dell'interno (durante il governo-Parri) aveva elaborato un documento che si rifaceva proprio alle tesi di Matteotti e Turati e che, quindi, sottolineava come non fosse « conveniente arrivare alla integrale applicazione della proporzionale a tutto il consiglio, perché il consiglio è chiamato non a legiferare genericamente o in astratto, ma ad un'opera concreta di amministrazione e di azione che richiede la massima omogeneità e stabilità nella giunta e nella maggioranza consiliare » (doc. d'archivio del min. int., p. 27).

([22]) *Consulta nazionale, Atti della Commissione Affari politici e amministrativi*, Resoconti sommari, 20 dicembre 1945, p. 44 ss.

([23]) Tale esito fu quanto mai evidente in seguito alle consultazioni amministrative del 10 novembre 1946 e i casi più discussi furono quelli dei comuni di Roma e Napoli. Tra quanti segnalarono il problema dell'« ingovernabilità » delle amministrazioni locali a causa dell'adozione della proporzionale, si distinse G.B. Boeri, addirittura su *La Voce repubblicana*, quotidiano di un partito irriducibilmente proporzionalista: « Perché conservare la proporzionale? », 21 novembre 1946.

azzerati; le bocce — come si dice in gergo — erano ormai in movimento; l'instabilità e la disomogeneità dei governi (che comunque fu assai contenuta nella prima legislatura repubblicana), se rappresentavano degli spiacevoli inconvenienti per le maggioranze, diventavano delle garanzie per le opposizioni. Se la soluzione della proporzionale poteva essere contrattata, a bocce ancora ferme, prima della Costituente, successivamente (e al di là delle promesse) diveniva davvero impossibile mutare la regola principale del gioco.

5. *Ragioni astratte e concretezza storica*

La storia complessiva dell'approvazione da parte della stessa Costituente dell'ordinamento elettorale per il nuovo Parlamento sta a dimostrare un tale assunto: le ragioni astratte, già considerate, in favore di una correzione del sistema proporzionale dovevano inevitabilmente cedere di fronte alle ragioni concrete degli interessi più che legittimi delle varie forze in campo.

Esemplare al riguardo la vicenda alquanto tortuosa dell'elaborazione della legge elettorale per il Senato, con i suoi colpi a sorpresa: dapprima la clamorosa convergenza tra Nitti e Togliatti (7 ottobre 1947) per una seconda Camera formata sulla base della tradizionale combinazione collegio uninominale-metodo maggioritario ([24]); quindi (23-24 gennaio 1948) la denuncia da parte dello stesso Togliatti del precedente accordo e il ritorno dei comunisti all'opzione proporzionalistica.

Rispondendo al segretario del PLI, R. Lucifero, che deplorava il « voltafaccia » del PCI, il leader comunista dichiarò testualmente: « Arriva il punto in cui ogni partito deve giudicare del pro e del contro; e quando si tratta di legge elettorale è inevitabile che ogni partito giudichi a seconda dei propri interessi e così noi giudichiamo a seconda degli interessi nostri e non a seconda di quelli... del partito liberale » ([25]).

Del resto — come ho riferito in apertura di questo scritto — gli stessi liberali si erano trovati di fronte alla questione della « propria convenienza », all'atto della presentazione (nel maggio del 1947) del primo progetto-Scelba di legge elettorale per la Camera dei deputati. Quel testo

([24]) In realtà l'ordine del giorno approvato dall'Assemblea costituente si limitava ad *affermare* che il Senato avrebbe dovuto essere eletto « a suffragio universale e diretto col sistema del collegio uninominale », senza alcun esplicito riferimento al metodo maggioritario. Ma un tale abbinamento « storico » veniva dato per scontato.

Per una circostanziata ricostruzione del controverso dibattito si rinvia al mio *All'origine della democrazia dei partiti*, cit., parte seconda, capp. VI (p. 295 ss.) e VIII (p. 367 ss.).

([25]) *Atti Assemblea Costituente*, 24 gennaio 1948, p. 3912.

introduceva semplicemente dei temperamenti alla precedente legge elettorale per la Costituente, in modo da attenuare più che correggere, i suoi eccessi proporzionalistici, come invocato da autorevoli esponenti politici e dall'opinione pubblica moderata ([26]).

Le modifiche previste erano infatti sostanzialmente due: la formazione di circoscrizioni meno ampie di quelle ritagliate per l'elezione della Costituente e cioè a base tendenzialmente provinciale (con l'esclusione degli agglomerati urbani con popolazione superiore ai 700 mila abitanti, che avrebbero dovuto costituire collegi a sé stanti); e la sostituzione del collegio unico nazionale per l'utilizzazione dei resti con collegi regionali, ove si sarebbe dovuto applicare il metodo del quoziente rettificato (più uno), come in ambito circoscrizionale.

Il sistema si proponeva indubbiamente di avvantaggiare i partiti con un minimo di consistenza, considerando anche che sarebbero state ammesse al riparto dei seggi devoluti al collegio regionale solo le liste che avessero raggiunto almeno un quoziente in una circoscrizione ad esso afferente. Ma si trattava di correttivi *nella* proporzionale più che di correttivi *alla* proporzionale, come invece vivacemente protestavano i gruppi minori (riuniti nella cosidetta « Piccola intesa ») e, in primo luogo, di repubblicani, che riuscirono ad ottenere l'abbandono del progetto-Scelba ([27]).

In sostanza, attraverso questi scontri, si andava affermando implicitamente il principio che non era legittimo addivenire a manipolazioni del metodo proporzionalistico, tali da ridurre le opportunità di qualche attore politico, protagonista della fase costituente.

È vero che il regime elettorale (e dunque l'opzione proporzionalistica) non fu costituzionalizzato, anche per non pregiudicare — come qualcuno ci tenne a precisare — la possibilità di sue future revisioni anche radicali ([28]). (E ci fu chi, come il socialista P. Rossi o il democristiano

([26]) In particolare L. Sturzo insisteva nel distinguere tra funzioni proprie dell'Assemblea costituente e funzioni proprie del Parlamento cui, tra l'altro, competeva « insieme con il Governo la responsabilità politica del Paese ». Per questo, il leader cattolico auspicava l'elaborazione di un sistema proporzionale che, « senza impedire la formazione di piccoli partiti a tipo nazionale », mettesse tuttavia « un freno al pullulare dei partiti locali, anzi localistici che, contando sopra una proporzionalità infinitesimale, alterano l'organicità rappresentativa dei corpi elettivi » (« Le direttive per una riforma elettorale, in *Il Quotidiano*, 8 marzo 1947).

([27]) Nel prosieguo del dibattito all'Assemblea costituente sulla legge elettorale per la Camera dei deputati non mancarono proposte volte a temperare anche in maniera sensibile gli effetti della proporzionale. Così il liberale Badini Confalonieri giunse a suggerire, senza esito, di limitare l'accesso al collegio unico nazionale per l'utilizzazione dei resti solo ai partiti che avessero conseguito il quoziente in almeno cinque circoscrizioni. Una tale soglia fu alla fine, anche per la decisa opposizione dei gruppi minori, abbassata al raggiungimento di un quoziente (A.C., *Atti*, 21 dicembre 1947, p. 3525 ss.).

([28]) Così il repubblicano Perassi, il quale riteneva che la Carta costituzionale

Mannironi, già allora auspicava *per il futuro* il correttivo del premio di maggioranza che avrebbe consentito la costituzione di governi più omogenei e stabili ([29]). Ma, al di là di questa certo non irrilevante determinazione formale (tanto che qualche anno dopo rese praticabile l'approvazione della l. 31 marzo 1953 n. 148, meglio conosciuta come « legge truffa »), è altrettanto vero che il *fatto storico* del necessario consenso (o meglio: del non pregiudiziale dissenso) tra tutte le parti in causa per cambiare la più importante tra le regole del gioco, non può non assumere valore costituente ([30]).

Alla fine di questa rassegna, dopo aver considerato le buone argomentazioni di allora (e forse anche di adesso) dei fautori dei correttivi alla proporzionale, credo che emerga con sufficiente chiarezza come il problema forse pricipale di ogni innovazione elettorale in un sistema democratico non sia tanto il suo contenuto o i ragionevoli propositi istituzionali di lungo periodo che essa si prefigge, ma, piuttosto, il tempo, il « momento magico » in cui viene proposta, tale da indurre *tutti* gli attori politici a considerarne l'utilità, in quanto non vi ravvisino pregiudizievoli e premeditate diminuzioni delle proprie opportunità ([31]).

non avrebbe dovuto *per sua natura* occuparsi del regime elettorale, anche perché — avvertiva — « nel futuro » si sarebbe potuta verificare « la necessità di allontanarsi, magari provvisoriamente, dal sistema della rappresentanza proporzionale per scoprirne uno diverso » (A. C., *Atti*, 8 novembre 1946, p. 1277).

([29]) E, proprio in virtù di questa prospettiva, anche P. Rossi si opponeva all'inserimento del principio proporzionalistico in Costituzione: altrimenti — osservava — l'applicazione di tale correttivo avrebbe potuto « essere intesa come una questione di costituzionalità e per questo essere impedita » (A. C., *Atti*, 8 novembre 1946, p. 1279).

([30]) La tesi della costituzionalizzazione implicita del principio proporzionalistico è stata sostenuta con particolare convinzione, tra gli altri, da C. Lavagna, « Il sistema elettorale nella Costituzione italiana », in *Rivista trim. di dir. pubbl.*, 1952, p. 8493.

([31]) Ciò che consiglia, più in generale, di affrontare le complesse questioni delle riforme istituzionali in una prospettiva *sistemica* e non *partigiana*, come indica G. Pasquino, *Degenerazioni dei partiti e riforme istituzionali*, Laterza Bari 1982, p. 174.

RÉSUMÉ

L'adoption de la proportionnelle pour l'élection du parlement italien fut presque un choix obligatoire pour la Constituante, à cause du grand nombre de partis qui existait après la Libération. En outre, au sein des partis du C.L.N. (Comité de Libération Nationale), une convention assez solide s'était développée: garantir les mêmes chances de représentation à toutes les forces protagonistes de la phase constituante. Cependant, dans les secteurs modérés, mais aussi chez les socialistes et les *azionisti* (parti d'action), d'aucuns soulignèrent les risques de la proportionnelle: la dipersinon excessive des partis aurait engendré un manque d'homogénéité des gouvernements et par conséquent leur instabilité.

Pour remédier à ces inconvénients, M. S. Giannini, G. Salvemini et A. Olivetti proposèrent la correction par le *premio di maggioranza* (prime de majorité).

Mais ces idés ne furent pas accueillies; elles ne furent même pas appliquées au système électoral communal. La proportionnelle fu aussi adoptée pour le Sénat, alors que l'ordre du jour approuvé par la Constituante prévoyait pour la deuxième chambre le système du collège uninominal.

Aujourd'hui, même si on débat beaucoup la nécessité de réformes constitutionnelles, l'abandon de la proportionnelle semble assez improbable, tant que quelques partis craindront qu'il en dérivera une forte diminution de leurs chances.

ABSTRACT

The adoption of the proportional system for the election of the Italian Parliament was almost a compulsory choice for the Constituent Assembly, on account of the splintering up of the parties after the Liberation. Moreover, among the parties of the CLN (National Liberation Committee), there was a firm agreement as to the guarantee of equal opportunities for representation to all the protagonist forces at the constituent stage.

In spite of this, the risks of the proportional system were pointed out not only by members of the moderate sectors, but also by figures within the socialist groups and « actionist » groups. According to these, if political forces were to become too fragmented, subsequent governments would then lack homogeneousness, thus bringing about instability.

As a remedy for these drawbacks, a solution called the « majority bonus » was proposed (by M. S. Giannini, G. Salvemini and A. Olivetti). Their ideas, however, were not accepted, even for the municipal electoral system. The proportional system was confirmed for the formation of the Senate as well, in contrast to an agenda item approved by the Constituent Assembly, which envisaged the single-men-ber constituency system for the second Chamber.

Even today, when the need for constitutional reforms is being extensively discussed, it is highly improbable that the proportional system will be discarded, and this will endure as long as certain parties fear that any change will considerably lessen their chances.